清代边疆民族政策简论

马汝珩　　赵云田

清朝是由满族贵族建立的全国性政权，它不仅统治着中原广大汉族地区，同时对少数民族居住的边疆地区也实行着有效的管辖，经过清前期康熙、雍正、乾隆三朝的努力经营，使清朝这个统一多民族国家得到空前巩固与发展，奠定了我国幅员辽阔的疆域版图。以满族贵族为核心的清王朝之所以能够在清代促进统一多民族国家的巩固与发展，应该说和它推行的边疆民族统治政策有着密切关系，清王朝作为封建政权，其在边疆民族政策上有成功的经验，同时也有失误的教训。总结、探讨清代边疆民族政策，对今天我国边疆开发、民族团结、边防建设等方面均有不容忽视的借鉴意义。本文仅就鸦片战争前清朝在边疆地区的民族统治政策作些初步论述与探析。谬误之处，敬请方家指正。

一、清代边疆民族政策的基本方针

我国自秦汉以来就走向了统一多民族国家历史发展过程，其间虽然出现过几次短期的分裂割据，但多民族国家日益走向统一乃是历史发展的趋势与主流。我国国情的一个显著特点，就是疆域辽阔，民族众多，国土“百分之五十到百分之六十的地方是少数民族居住的。”①这样的国情，就决定着历代中原王朝统治者必须制定出相应的、行之有效的边疆民族统治政策，才能使国家统一，边疆稳定。清朝是由崛起于东北一隅的满族贵族建立的封建王朝，满族贵族在入关前，曾亲身经受过明王朝的民族压迫政策，对明朝覆亡的教训深有感受。入关后，清朝统治者清楚认识到，要以人口数量处于极端劣势的满族去控制内地广大汉族与边疆众多少数民族，必须对汉族官僚地主及边疆少数民族上层人物采取有效措施，使之为清朝政权服务。惟如此，才能使满族贵族的统治地位得到巩固，其封建王朝才能得到长治久安。清前期的统治者们，诸如康熙、雍正、乾隆等人对治理边疆重要性的认识十分清楚，他们总结了历代中央王朝因边疆政策失误而导致国势积弱与衰亡的教训，深深懂得“边疆一日不靖”，“内地一日不安”②的道理。

正因为清朝统治者对治理边疆问题的重视，因而在清代前期随着对边疆地区的统一，逐步形成较为完整的边疆民族统治政策。概括而言，这一政策的基本方针，主要有以下两个方面：

（一）“恩威并施”。这是我国历代封建王朝惯用的统治方针，对边疆少数民族地区尤多施用。清朝统治者从维护以满族贵族为首的封建统治阶级根本利益出发，对边疆地区实行恩威并施与剿抚并用方针，即一方面对边疆少数民族割据势力和反清力量实行武力征服与军事镇压；一方面对少数民族上层人士实行怀柔与笼络。早在努尔哈赤时期，对东北邻近各部族就采用“恩威并行，顺者以德服，逆者以兵临”③的方针，经过三十余年努力，终于使“自东海至辽边，北自蒙古、嫩江，南至朝鲜、鸭绿江，同一语言俱征服”，在东北地区出

现了“诸部始合为一”④的局面。皇太极即位后，继承了努尔哈赤的恩威并施方针，他为了早日击败明朝，解除入主中原的后顾之忧和道梗之患，在处理和漠南蒙古关系中，采取了“慑之以兵，怀之以德”⑤而偏于“怀之以德”的方针。他针对当时漠南蒙古的形势曾深有感慨地说：“以力服人，不如令人衷心悦服之为贵也”，⑥“以威慑之，不如以德怀之”。⑦正是在他这一方针指导下，经过九年时间，使漠南蒙古全部归附清朝。

清朝入关后，顺治、康熙、雍正各朝在边疆民族政策中仍然继承皇太极于关外实行的“恩威并施”“偏之以恩”的方针。顺治帝为巩固北部边疆，进一步绥服蒙古族；并继承皇太极遗志，笼络西藏上层，迎请达赖五世来京，赐以封号与金册金印，并在安定门外营建黄寺，作为达赖五世在京的“驻锡之所”。⑧康熙帝在位六十一年中，为稳定边疆地区，多次出巡塞外；为反击沙俄侵略，亲身部署雅克萨保卫战；为平定噶尔丹反清势力，三次亲征漠北；派兵统一台湾，使东南海疆兵革尽息。尽管康熙帝军事活动频繁，但他在边疆民族政策中仍然体现出“恩威并施”“偏之以恩”的方针。他曾谕示科尔沁蒙古卓礼克图亲王：“尔部人民宜勤加抚恤，尔能驭之以恩，则属下自竭忠尽力，若但以威制，则人皆解体，不乐效用”，⑨即便对割据西北的噶尔丹也表示：“如其不得已而来归，朕亦受而养之；……如决计入降，益从优抚养”，⑩雍正帝继承了康熙帝的边疆民族统治政策方针，他为理藩院书写匾额：“宣化遐方”，并公开声称：“畏威与怀德较，则怀德为上”⑪。

乾隆、嘉庆、道光时期，清朝对边疆地区所采取的民族统治政策仍然是以“恩威并施”为主，但从前一时期“偏之以恩”转向了“偏之以威”，这点乾隆朝表现尤为明显。乾隆帝执政六十年间，依仗国力强盛，连续采取军事行动，最终底定新疆；击退廓尔喀入侵势力，进一步加强对西藏的管辖；镇压台湾反清起义，维持东南海疆的统治秩序。这个自称有“十全武功”而自诩为“十全老人”的乾隆帝，他一生中的频繁军事活动，正反映出他统治边疆地区方针的偏转。他虽然也表示：统治边疆地区要“损益随时，宽猛相济”，⑫但他更强调的是“驾驭外藩之道，示之以谦则愈骄，怵之以威则自畏”，⑬他还说：“驾驭外藩若一味姑息，伊等必致骄肆，自当恩威并用，俾先知所惧，则其感益深，足以预弭滋事之端”。⑭上述乾隆的言论正是他在边疆统治方针上转向“偏之以威”的体现。

嘉庆、道光年间，清朝封建统治已日益走向腐朽衰败，人民反抗斗争不断高涨，边疆地区开始出现危机。在这种形势下，清朝统治者一方面仍然企图以各种手段怀柔少数民族上层人士，一方面以军事镇压维持对边疆地区的统治。不过随着国势衰微，特别是经过鸦片战争之后，在外国资本主义列强侵略之下，清朝在边疆民族地区实行的“恩威并施”“偏之以威”的方针，越来越难以奏效，边疆地区不断出现危机，并日趋严重化。

（二）“因俗而治”。这也是我国历代王朝统治者统治边疆少数民族地区的传统方针。这一方针是由《礼记正义》中“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”概括而成。清朝统治者十分懂得，当其以武力统一幅员辽阔的边疆地区之后，要在那里建立起稳定的、有效的统治，就必须根据边疆各民族地区的不同具体情况，建立不同的、相应的统治机构与行政设置。因为在我国边疆各民族聚居地区，多年来已形成了各自的行政制度、社会组织、宗教信仰与生活习惯，而且各民族对此早已安之若素、习以为常。如在边疆地区强行划一行政制度、宗教信仰与社会习俗，势必引起各族阻力而造成动乱。为了对边疆地区实行有效的统治，“因俗而治”这一边疆统治的传统思想，便成为清朝统治者奉行不移的方针。雍正帝曾明确指出：对边疆统治要“从俗从宜”，“各安其习”。⑮乾隆帝也强调“从俗从宜”，“不易其俗”，

⑯正是这一方针指导下，清朝对边疆民族地区的统治基本上获得成功，这点正如清代学者李兆洛所说：由于清朝实行“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”的方针，导致了边疆地区“旷旷然更始而不惊，靡然向风而自化”⑰的有利局面。

清朝统治者对“因俗而治”的方针，并不是对过去传统政策的简单继承，而是在实践中有所改变与发展。雍正年间在西南地区大力推行“改土归流”就是明显例证。

我国西南部的云南、贵州、广西、四川以及湖南等地，多为苗、瑶、壮、白、彝等民族聚居地区，元明以来中央王朝就以土司制度统治这一地区。土司制度是兼指土司与土官两种统治制度而言。土司与土官虽名义上受封于中央政府，但实际上他们是割据一方的“土皇帝”。这种统治制度在其创建之初，还有其可行的一面，但随着社会经济的发展，与中原地区政治、经济和文化联系的进一步加强，这种制度既阻碍了少数民族地区社会生产的发展，也不利于多民族国家的统一。明朝时，局部地区实行了改用流官代替土司的措施，但未大力推行。

清朝统一西南地区后，并未按照“因俗而治”原则完全保留原有的土司制度，而是逐步采取“改土归流”措施，特别于雍正初年，根据云贵总督鄂尔泰的奏议，在云、贵、川等地大力推行“改土归流”。清政府在推行这一措施中，虽然在平定土司叛乱战争中给各族人民带来灾难，但从长远观点来看，这一措施不仅打击和限制了土司的割据势力，加强了中央与地方联系，巩固了多民族国家的统一，而且发展了各族人民之间的经济、文化联系，有利于西南地区生产发展与人民生活的改善。

二、清代边疆民族政策的内容及措施

清代有着辽阔的陆疆与漫长海岸线及许多沿海岛屿形成的海疆。边疆地区居住着众多的少数民族，清朝统治者为求得国土完整、边疆安宁、经济发展、民族关系和谐，制定了包括多方面内容的边疆民族统治政策，以及许多具体措施。总起来说，大体有如下几个方面：从政治制度方面加强对边疆少数民族的统治；从经济方面加强对边疆地区的开发与建设；从国防方面加强对边疆的保卫。上述各方面各有偏重，但又相互联系，相互制约，互为补充。环绕上述各项清朝统治者采取了一系列具体措施。

（一）设立理藩院，颁饬律令，以加强对边疆民族地区的统治。理藩院是清朝管理少数民族的中央机构。早在关外时期即已设立，初名为蒙古事务衙门，建于崇德元年（1636），崇德三年（1638），更名为理藩院，管理漠南蒙古诸部事务。清朝入关后，随着对边疆地区统治的扩大，理藩院职掌范围也扩大到西北、西南边疆地区。理藩院设有六司，其中旗籍司、王会司掌管漠南蒙古、黑龙江打牲、索伦、呼伦贝尔诸部事务；典属司、柔远司掌管漠北蒙古、漠西蒙古、西藏地区事务，以及与俄国往来事件；徕远司掌管新疆回部及四川土司事务；理刑司掌管蒙古各部以及藏、回刑罚之事。

为了加强边疆民族地区的统治，清政府针对少数民族地区颁布适用于当地的法律条文，如《理藩院则例》、《蒙古律例》、《回疆则例》等，以加强中央政府对边疆各民族地区的法制与统一领导。

（二）根据不同边疆地区情况，设置不同行政机构，加强中央对边疆民族地区的管辖，即所谓“因俗设官”、“因其俗以治之”⑱。在东北地区，主要实行军府制度，由中央派将军

分驻奉天、吉林、黑龙江三省，管理军政与民政，实行军府制下的旗、民分治。对索伦、达斡尔、鄂伦春、鄂温克等族，则编牛录，使其隶属八旗。对边远地区未编旗的其他少数民族，则利用其原有地域组织和氏族组织，设乡长、姓长、族长等加以统治。

在蒙古族聚居的北疆地区，实行盟旗制度。盟旗制度是在蒙古地区原有的政治制度基础上建立起来的，即在原有鄂托克（领地）基础上设置"旗"，"旗"既是基层政权组织，又是军事和社会组织。每旗由清政府择本旗王公担任"札萨克"（旗长）。"旗"之上设"盟"，一般由数旗组成，盟长由理藩院委派本盟王公担任。但"盟"不是一级行政机构，盟长不得向所属各旗发号施令，而只能对各旗政务加以监督。盟有固定的会盟日期与地点。此外，清政府在蒙古地区还设有军府，派遣将军、都统、大臣分驻各地，屯兵驻守，代表中央政府对所辖盟旗实行监督与控制。

在新疆地区，主要采取军府制统治。于伊犁设将军府，由中央派驻总统伊犁将军统辖天山南北。在南疆喀什噶尔设参赞大臣管理南疆军政事务。但参赞大臣亦须受伊犁将军节制。在地方行政方面，因民族成分复杂，社会习俗各异，清政府又分别采取州县制、盟旗制、伯克制。州县制主要在乌鲁木齐、巴里坤一带汉族人民迁来较多地区实行，清政府改乌鲁木齐为迪化州，巴里坤改为镇西府。盟旗制主要在土尔扈特、和硕特等蒙古族中实行。伯克制原是天山南路维吾尔族旧有的社会制度，大小封建领主即等级不同的伯克，且均为世袭。其"职繁权重，为诸伯克之冠"⑲者称阿奇木伯克，其下根据职务不同，又有不同名目的伯克。这是维吾尔族农奴社会所固有的制度，清政府为"体察回民（指维吾尔族——引者）情性，熟酌地方情形"，⑳于乾隆二十六年（1761），决定于南疆维吾尔族地区仍照旧制，实行伯克制度。清政府虽对伯克制进行了一些改革，废除世袭，但旧有的社会矛盾与阶级矛盾并未从根本上改变。

在西藏地区，通过西藏上层实行政教合一的统治体制，树立达赖喇嘛权威，废除藏王，抑制西藏贵族农奴主势力。自雍正年间开始，清政府在西藏派驻藏大臣，并逐渐形成达赖与驻藏大臣协同管理西藏噶厦（地方政府）体制。

在西南地区，清初仍袭明制，实行土司制度。如前所述，至雍正年间，因清政府实行大规模改土归流，土司制度才有所变化。

综上所述，可以看出清政府在边疆民族地区实行的统治措施，除西南地区外，基本上贯彻了因地制宜，因俗而治的方针。这个方针对清代统一多民族国家的巩固与发展，应该说是有着积极作用的。

（三）笼络民族上层，加强边疆统治。对边疆少数民族上层人物实行笼络、羁縻措施，是历代中央封建王朝的传统政策。笼络、羁縻的目的，在于利用少数民族上层人物，以加强对边疆地区的统治。清政府在这方面继承了这一传统政策，通过封爵、给俸、联姻、朝觐制度等措施，极力拉笼、抚绥少数民族上层人物。

清政府对归顺与来投的少数民族上层人物，一般均保留、承认其统治本民族的特权，给以优厚俸禄，封以崇高爵位。特别对蒙古贵族，清政府按照他们原来地位高低、效忠程度、战功大小，比照满族贵族爵秩，分别授以亲王、郡王、贝勒、贝子、镇国公、辅国公等爵位。一般来说，封爵均可世袭罔替，延及后世，由清政府颁发册诰作为凭证。获得爵位者，清政府给以俸禄，其功绩特大者可封双亲王，食双俸。此外，他们还享有向所属征收赋税、派遣差役等特权。

联姻也是我国历代中央王朝羁縻边疆少数民族首领的传统措施，清朝统治者对此继承下来并有所发展，主要表现在满、蒙贵族之间长时期、多层次、大规模的通婚活动。满、蒙贵族间的联姻措施，不仅巩固了满蒙之间政治上的联盟，并在一定程度上直接促进了满蒙两个民族的融合；而且加强了清政府对北部边疆地区的统治与管辖，正如顺治帝对蒙古王公所说："朕世世为天子，尔等亦世世为王，屏藩百世"。㉑

清朝统治者还以朝觐制度笼络少数民族上层人物。朝觐制度，亦称年班制度，即清政府规定西、北边疆少数民族上层已出痘者，定期轮番到北京朝见皇帝的一种制度。另外，还有围班制度，这是年班制度的一种补充形式，凡未出过痘症，因京师气候较热易染天花者，则轮番到热河朝觐，清帝赐宴于承德避暑山庄和木兰围场，随同皇帝行围打猎。清政府为参加年班和围班的少数民族上层人士提供食宿费用，少数民族上层给清帝带来贡品，而清帝则给他们必要的赏赐。通过这种朝觐制度，增强了边疆民族上层人士对清朝中央政府的向心力。对此，乾隆皇帝曾说："自秦人北筑长城，畏其南下，防之愈严，则隔绝愈甚，不知来之乃所以安之。我朝家法，中外一体，世为臣仆，皇祖辟此避暑山庄，每岁巡幸，俾蒙古未出痘生身者，皆得觐见、宴赏、锡赉，恩亦深而情亦联，实良法美意，超越千古云"。㉒

（四）利用喇嘛教作为精神统治工具。藏传佛教，俗称喇嘛教。十六世纪后半期以来，喇嘛教中的格鲁派（黄教）已传到蒙古族地区，从此，它不仅为藏族所信仰，且为蒙古族所遵奉。早在皇太极时期，即致书达赖喇嘛，宣布清朝崇敬佛教政策，此后终清之世，基本无大改变。清朝统治者之所以宣布崇敬佛教政策，其目的主要是利用喇嘛教作为精神统治工具，以统治广大蒙藏人民。对此，清礼亲王昭梿曾说："国家宠幸黄僧，并非崇奉其教以祈福祥也。祇以蒙古诸部敬信已久，故以神道设教，藉仗其徒，使其诚心归附，以障藩篱。"㉓可谓一语道破。

清朝在利用喇嘛教方面，采取了许多措施。首先，对黄教领袖赐以封号，以示尊崇。顺治九年（1652），达赖五世奉召来京朝见，顺治帝予以隆重接待。翌年（1653），达赖五世返藏途中，清政府派官往赐金册、金印，封达赖五世为"西天大善自在佛所领天下释放普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛。"此后，康熙、雍正年间，清政府不断向哲布尊丹巴、班禅、章嘉等蒙藏黄教领袖赐以封号，因而在蒙藏地区形成了达赖、班禅、哲布尊丹巴、章嘉四大活佛系统。

广建寺庙，优待僧众，也是清政府利用喇嘛教的重要措施。据不完全统计，达赖喇嘛所辖寺庙三千五十余所，僧众三十万二千五百余人。班禅所辖寺庙三百二十七所，僧众一万三千七百余人。在内外蒙古地区，康熙帝于多伦诺尔建汇宗寺，雍正帝于库伦建庆宁寺，分别为章嘉与哲布尊丹胡图克图居住的寺院。此外，各盟旗建立的寺庙，多则十余座，少则数座，总数以千计。而寺庙中的喇嘛僧众，也随寺庙的增加，其人数不断增多。据雍正初年年羹尧的奏报，西宁各庙喇嘛，就"多者二三千，少者五六百。"㉔清政府对喇嘛僧众采取一系列优待措施，对喇嘛上层规定有年班制度，一般僧众可免除赋税差役等。

清政府利用喇嘛教，固然意在以宗教作为精神统治工具，麻痹广大信徒思想，造成严重的消极后果。但从当时情况看来，这一措施顺应了蒙藏民族的信仰，密切了中央政府与蒙藏地区关系，对维护国家统一、增强边疆信教民族政治上对清朝中央政府的向心力，亦起到一定作用。

（五）开发边疆的经济措施。随着清政府对边疆地区的统一与行政建置的设立，清政府

为维持当地各族人民与驻防官兵的经济生活需求，在当地居民原有开发的基础上，实行了一系列发展生产与经济开发措施。如在蒙古族地区建立盟旗制后，通过划分旗界，固定牧场等措施，使畜牧业得到很快发展。在新疆地区，自平定准噶尔割据势力后，组织各种形式的屯田（兵屯、犯屯、户屯、回屯、旗屯等）措施，大力发展农业生产。在西南地区，自雍正年间实行改土归流以后，原来被土司垄断和封禁的土地，招民开垦，致使云南一些边远地区"楚、蜀、粤之民，携挈妻孥，风餐露宿而来"，㉕使"久荒之土，亩收数倍"。㉖

边疆地区农牧业的发展，也促进了矿业与手工业的发展。以矿业来说，在新疆、云南、贵州等地，盛产铜、锡、银、铅等矿，从康熙朝中叶到乾隆朝中叶，上述地区矿业得到较大的发展。特别是云南铜矿业，自云贵总督蔡毓荣上《筹滇十疏》后，采冶有了较大的发展。康熙四十四年（1705），全省铜矿厂近二十处，到乾隆三十七年（1772），则增至四十六处。大厂有矿工六、七万人，小厂亦有万余人，全省铜矿每年产铜一千二三百万斤。㉗清代边疆地区的经济开发，固然是边疆各族人民辛勤劳动的结果，但它与清政府的开发措施有着密切关系。

（六）边防建设措施。清政府统一边疆地区后，为防御外来侵略，保障边疆局势稳定，采取了一系列加强边防的措施。清政府在东北、外蒙古和新疆等地设置军府、屯田驻守的同时，设置了一系列军事哨所。这些哨所满语称之为"卡伦"，以作"更番候望之所。"㉘卡伦有两种：一种是常年有兵驻守的"常驻卡伦"，一种是随季节或设或撤的"移设卡伦"。清政府在北部边疆地区设立卡伦，主要为了防御与其国境线接壤的沙皇俄国的侵犯。对此，《大清会典事例》中有着明确规定："俄罗斯属下，如有不肖之徒偷入游牧占地居住，查明令移回本处。"㉙鉴于边境卡伦"固封圉而昭慎重"㉚的作用，清政府建立比较严密的巡边制度，由所属将军、大臣负责，在每年春秋两季各巡视一次。

清政府在东北、西北、蒙古等地区还修有驿道，建置驿站，用于"宣传命令，通达文移"。㉛驿站亦称"台站"或"军台"。东北地区的驿道，早于康熙年间既已开辟，自盛京通达齐齐哈尔、吉林等处。在新疆地区，台站的设置始于康熙年间对西域的用兵，到乾隆二十四年（1759）平定准、回两部后，"天山南北两路，遍置台塘"，以乌鲁木齐为中心，通往伊犁、塔尔巴哈台、哈密、吐鲁番、库车、阿克苏、叶尔羌等地，共设军台一百七十一座。㉜清政府在喀尔喀蒙古设台站，分为东路、后路、西路，各路均由阿尔泰军台分达库伦、恰克图、科布多、乌里雅苏台等地。上述驿道与台站的开辟、设置，加强了内地与边疆地区的联系，推动了交通运输的发展，而且在防御外来侵略上具有重要意义。

三、清代边疆民族政策的形成与发展

清代边疆民族政策的形成、发展，是同清朝统一多民族国家的形成、发展、衰落的演变过程相联系的，因而呈现出阶段性及其阶段性的特点。概括说来，可分为四个阶段。

（一）关外时期的产生阶段。从后金政权建立（1616）到皇太极去世(1643)，是清朝关外时期。这时期，满族贵族的战略目标是进据中原，取代明朝。因而服从这一目标的边疆民族政策，其重点则在经营蒙古与东北。崇德年间，满族贵族不仅使漠南蒙古十六部四十九个封建主全部归附，使漠北喀尔喀蒙古各部进贡"九白"，与之确立臣属关系，并使居住黑龙江乌苏里江流域女真各部，以及索伦、达斡尔等族先后归属。这个阶段边疆民族政策的具体

措施是：设置管理蒙古事务的专门机构蒙古衙门，后改名理藩院；建立新满州，设姓长、乡长分户管辖黑龙江、乌苏里江流域居民；在索伦、达斡尔等族中编牛录，使其隶属八旗，置宁古塔副都统，率重兵驻守东北边陲；尊崇喇嘛教，派使者往西藏迎请达赖五世；同蒙古王公及索伦等部首领联姻。这些措施开了清代边疆民族政策的先河。但这一时期清政府还处初创阶段，作为一个地方性政权，仅活动于关外东北地区，因而其边疆民族政策的特点，不仅表现出地区的局限性，而且在措施上仅仅限于某些方面，而未能形成制度化。

（二）顺、康、雍时期的发展阶段。顺治、康熙、雍正时期，清朝已建立起全国性政权，其边疆民族政策随统一多民族国家的发展也有变化。但由于西北地区准噶尔势力没有最终解决，其边疆民族政策仍然处于进一步完善过程中。

在东北地区，清政府为反击沙俄侵略，加强了军政建设：增置黑龙江将军，建立布特哈衙门，组织少数民族军队，开展军屯活动，以强化东北的边防。

在蒙古族聚居的北部边疆地区，进一步加强了地方行政建置，设立定边左副将军，通过多伦会盟，对喀尔喀蒙古编旗设佐，巩固了清朝中央政府对喀尔喀各部的管辖。在经济上也采取了一系列发展牧业、农业和贸易的措施，形成了较为完整的统治蒙古地区的经济政策。在宗教上采取进一步利用喇嘛教政策，“因其教，不易其俗，使人易知易从。”㉝在推行满蒙联姻措施上也较诸以前有所发展，清朝皇室与蒙古王公联姻范围日益扩大，由漠南蒙古已扩大到喀尔喀蒙古和漠西厄鲁特蒙古，并在婚姻规制方面更为详尽与完备。

在西藏地区，清政府的统治政策也有很大变化。从顺治初年到康熙末年，采取政教分离制度，以达赖喇嘛为宗教领袖，以和硕特蒙古顾实汗及其子孙为政治领袖。自康熙六十年（1721）起，清政府平定西藏贵族叛乱后，实行噶伦联合掌政制度。雍正五年（1727）开始设置驻藏大臣，加强了对西藏的管辖。

在东南沿海，清政府为抵制郑氏集团的反清活动，于康熙二十二年（1683）前，实行大规模的迁海政策。康熙二十四年（1685）统一台湾后，在台湾设府、县，隶属福建省；于澎湖设巡检（后改为通判），升为澎湖厅；于海南岛设琼州府，下辖三州十县，隶属广东省，加强了对东南海疆的管辖。

在西南边疆苗、彝、壮、傣等少数民族聚居地区，如前所述，清初时期，基本上因循旧制，采取土司制度，从康熙中期起，实行改土归流，至雍正年间进入高潮，使清朝政府对西南地区的统辖进一步加强。

从上述可以看出，本阶段边疆民族政策具有明显的特点：首先，突破了地区的局限性。随着清朝统治边疆地区范围的扩大，其政策措施基本上落实到国土的四周，并贯彻到政治、军事、经济、宗教各个领域，而具有全国性。其次，随着清朝封建国家的发展与典章制度的日臻完备，康熙、雍正两朝颁布的作为国家大法的《清会典》中，对许多关于边疆民族的统治措施，诸如绥服、联姻、宗教等方面，均有明确的规定，使其政策形成较为固定的统治制度。最后，本阶段的边疆民族政策，还表现出一定程度的封闭性。这不仅表现在东南沿海的迁海政策中，而且对内地汉民到边疆地区（东北、内蒙等地）开发、贸易也有诸多限制。这种封闭性特点，主要是由清朝政权的封建本质与统治者的阶级利益所决定的。

（三）乾隆中期的完备阶段。乾隆中期，清军出师天山南北，先后平定准噶尔割据势力与大小和卓反清势力，底定新疆，完成了康、雍两朝未竟之业。随着西北问题的最后解决，清朝的边疆民族政策也趋于完备，这主要体现在对新疆和西藏的统治政策中。

在新疆地区于平定准、回两部后，于伊犁设军府，并在军府统一节制下实行州县制、盟旗制、伯克制，加强对天山南北的统治。在经济措施上，进一步推广屯田，发展农业生产，改革地方财政，减轻税率，统一币制，促进新疆地区经济恢复与发展。在西北边防上，移驻八旗、绿营军以及锡伯、索伦、察哈尔等官兵，"靖边圉而资控驭。"㉞在朝觐制度中，规定新疆地区蒙古王公与回部伯克们定期来京朝觐或参加围班，加强了新疆地区对清朝中央政府的向心力。

在西藏地区，随着对准噶尔干扰势力的排除，地区的局势日益稳定，特别是粉碎珠尔墨特那木札勒叛乱后，清政府对西藏地方行政体制进行了重大改革，建立噶厦，由达赖喇嘛管理西藏地方行政事务，从此确立清朝在西藏的政教合一制度。在击退廓尔喀入侵西藏后，通过《钦定西藏章程》的订立，突出了驻藏大臣地位与职权，巩固了清朝中央政府对西藏地区的统辖。"金瓶掣签"制的确立，规定达赖、班禅以及蒙藏地区黄教呼图克图的转世，必须在驻藏大臣监视下实行金瓶抽签来决定，使清政府完全控制了喇嘛教。

本阶段边疆民族政策的特点在于地区的针对性，即主要根据新疆与西藏两个地区的特点而制定的。前一阶段，新疆因受准部梗阻未能最后统一，而西藏地区因有内外动乱干扰亦未能完全控制局面。及乾隆中期用兵西北底定新疆与出兵西藏驱逐廓尔喀入侵后，由于在新疆建立军府制以及在西藏订立《钦定西藏章程》，使清朝中央政府对上述地区作到了实际有效的控制，因而在其统治政策上必然具有明显的地区针对性。如于新疆实行军府制下采取州县、盟旗、伯克行政制度，正是清政府根据该地区民族成分复杂、社会习俗各异的特点而采取有针对性的统治措施。不仅如此，本时期在上述地区施政中，虽以政治、军事措施为重点，而其他方面措施出于巩固统治的需要也同时并举，表现出政策的多元性。如于新疆实行各种屯田，既是发展农业生产的经济措施，同时又具有巩固国防意义。而于西藏实行金瓶掣签制度，不仅是控制黄教的宗教措施，而且具有防止贵族分裂势力的政治作用。

（四）嘉、道时期的松弛阶段。嘉庆、道光两朝是清朝国势转向衰微时期，与此相适应，其边疆民族政策亦日趋松弛。这种现象的出现，一方面在客观上因乾隆朝的连年用兵，人民负担加重，激化了国内阶级矛盾，乾隆三十九年（1774）山东王伦起义便是清朝开始衰落的信号，而嘉庆元年（1796）川楚陕白莲教大起义，则是清朝由盛转衰的标志。中原地区阶级矛盾的激化，使清朝统治者由加强统治边疆地区转移到镇压内地人民起义。另方面从清朝统治者主观来说，自乾隆中期后，其统治边疆指导方针开始向"恩威并施"，"偏之以威"的方向转化，而对边疆政策中的许多怀柔措施执行不力。此外，国库空虚，财政拮据，使边疆政策在实行中受到影响；吏治败坏，边臣敛派苛取，造成边疆不断变乱；而军队腐化，军纪废弛，更给内外敌对势力发动变乱以可乘之机，上述情况，严重地制约了边疆民族政策的正常实行。

这一时期边疆政策的松弛表现在许多方面。先以作为清政府笼络蒙古王公重要手段的满蒙联姻来说，满族贵族选择蒙古王公为额驸的数量逐渐减少，选择的地域与部族范围也随之缩小。道光初年制定的备指额驸制度，正式规定满族贵族选择蒙古额驸只限于漠南蒙古七部十三旗范围。与此同时，清朝帝王选蒙古王公女为后妃也日渐减少，且多为八旗蒙古之女，很少来自外藩蒙古。其次，从清朝统治者对黄教态度来说，嘉、道时期也发生了很大变化。道光时期清政府曾拒绝五世哲布尊丹巴进京朝觐，后来虽然勉强同意，但令其"费用须自备"，"随行务宜少数"。㉟这是清朝统治者对喇嘛教由尊崇转向疏远的反映，最后，再以清政府

的边防政策来说，这一时期，边疆动乱屡起，尤于西北边疆与东南沿海更为严重。道光年间，和卓后裔张格尔在英国殖民者支持下，多次潜回南疆发动叛乱，造成西北边疆不靖。嘉庆年间，蔡牵领导的海上渔民抗清斗争，纵横于闽、浙、粤三省海面，形成了对清政府海疆的威胁。特别是英国为打开清政府的闭关政策而采取的鸦片走私活动，不仅严重地破坏了清政府的海疆政策，极大地影响了清朝的政治、经济与军事力量，同时也给中国人民造成严重的危害。由鸦片贸易而引起的中英矛盾，终于在道光二十年（1840）激化为鸦片战争。战争的结局，英国侵略者的重炮摧毁了清政府闭关自守的藩篱，宣告海疆政策的失败，使中国开始走向半殖民地半封建社会过程。从此，清政府在边疆日益危机的形势下，其边疆民族统治政策逐步走向被动、不力以至最后破产的地步。

四、清代边疆民族政策的历史评价

“在分析任何一个社会问题时，马克思主义理论的绝对要求，就是要把问题提到一定的历史范围之内”，㊱对清代边疆民族政策的评价，也必须遵循这一马克思主义理论原则，进行科学的、历史的分析。

毫无疑问，清政府作为封建性政权，其边疆民族政策的实质具有鲜明的阶级性，它是从维护以满族贵族为首的封建国家以及各民族上层的根本利益出发的。但若从明清之际我国社会状况与历史发展趋势来看，清政府所制定的边疆民族政策基本上符合于当时历史发展要求，因而在客观上显示出它的积极作用。

第一，清代的边疆民族政策促进了多民族国家的巩固与统一。周恩来同志在论述清朝历史作用时指出：“满族建立的清朝政权，统治了中国近三百年。清朝以前，不管是明、宋、唐、汉各朝，都没有清朝那样统一。清朝起了统一的作用。”㊲如众所知，清朝入关后，虽然镇压了李自成领导的农民起义与南明抗清势力，在中原地区建立起王朝的统治，但其统治实力并没有控制到全国。特别于边疆民族地区仍处于分裂割据状态。在当时，不仅有三藩势力割据江南数省；郑氏集团据守台湾；同时厄鲁特蒙古准噶尔部贵族雄踞新疆，控制邻部，侵扰漠北蒙古，图谋进取西藏，成为我国西北边疆长期动乱的根源。正是由于清朝前期统治者，从康熙到乾隆，经近百年的努力，通过一系列政治、军事上有力措施，终于清除了边疆割据局势，完成了国家统一。

应该看到，也正是清政府在统一过程中所形成的边疆民族政策，对多民族国家的巩固与统一，发挥出巨大的积极作用。如以军府制度而言，军府在边疆地区的建置，是清政府在边疆民族地区统治稳定与巩固的体现。在当时历史条件下，它的建置，对巩固边疆，维护清朝封建国家的统一与领土完整，特别是抵御外来侵略势力，都起了重要作用。再以朝觐制度而言，清政府通过这一措施，联络了边疆少数民族上层人士的感情，增强了少数民族对清朝中央政府的向心力，客观上对清朝多民族国家的统一与巩固起到了促进作用。

第二，清代边疆民族政策增强了各族之间的联系，促进了民族融合的进程。列宁说：“无产阶级不能赞同任何巩固民族主义的做法，相反地，它赞同一切帮助清除民族差别、打破民族壁垒的东西，赞同促使各民族之间的联系日益紧密和促使各民族融合的东西”。㊳这是无产阶级对待民族关系的一个根本观点。我们在分析清代边疆民族政策时，既要看到它阶级压迫、民族压迫的一面，同时也应看到客观上加强各族联系，互相促进的一面。

非常明显，随着清政府对边疆地区的统一，不仅清除割据，打破民族间的政治壁垒，而且增强了各族之间经济、文化联系。如清政府在边疆地区建立台站，开辟驿路，沟通了边疆地区与中原内地的联系，促进了各族人民之间的生产合作与贸易往来。在各族政治、经济联系日益加强的同时，各族文化思想上也日益沟通。如乾隆末年修纂的《五体清文鉴》，就是为沟通各族文化所编定的一部辞书。该书原修于康熙年间（康熙二十四年至四十七年），本为官修的一部满文分类辞典，至乾隆末年，随着边疆地区的统一，又增加了汉、蒙、藏、维吾尔文的释文，合称“五体”。这部辞书，正是我国各族人民在清代统一多民族国家中文化联系日益紧密的体现。

各族关系的日益密切也必然促进民族之间的逐渐融合。以满汉民族关系来说，清统治者虽严禁满汉通婚，但满族入关后，杂居在广大汉族中间，不断吸取汉族文化与习俗，乃至血统上的交融，使满族人数发展很快，正如周恩来同志所说：“满族从几十万变成几百万人，吸取了汉族文化”。㊴至于清代的满蒙联姻政策，更直接促成了满蒙民族的融合。而且在满蒙联姻过程中，因有大量陪伴人员或前往边疆地区，或来到中原内地，这些人中既有满人、蒙古人，也有汉人，他们使各自不同民族的文化得到交流，增强了中华民族的凝聚力。

第三，清代边疆民族政策加速了边疆地区的经济开发。如前所述，清代边疆民族政策是统治边疆地区的综合性政策。清政府在统一边疆民族地区之后，在建立起相应的行政建置的同时，为解决当地军民经济生活的需求，采取了一系列开发措施，因而便出现了以垦殖土地为主要形式的各种屯田，促进了农业经济的发展，而农业经济的发展又促进原有牧业经济、渔猎经济，并带动手工业生产、商业贸易、城市建设、交通开发等方面的发展。因此，清政府的边疆民族政策，不仅在边疆统治上具有重大政治意义，同时对边疆地区的开发、建设也有着促进作用。

当然，清政府作为封建性的政权，其边疆民族政策中表现出的消极作用也是明显的。

第一，清代边疆民族政策具有鲜明的民族压迫、阶级压迫性质。列宁说：“民族压迫政策是专制制度和君主制的遗产”。㊵清政府作为封建专制主义的政权，对边疆地区政治上的异己力量，无论是反清的民族上层活动，还是广大少数民族人民起义，无不实行残酷的血腥镇压；既使是对分裂割据势力的铲除，也伴随着对广大无辜人民的屠掠。乾隆帝对准部的用兵，就是本着“必须悉行歼灭，不得更留余孽”㊶的血腥屠杀方针。

清政府虽然对各少数民族上层人士施之以笼络手段，但其政权首先维护的是满族贵族的特权利益，而对少数民族上层人士仍采取隔离、牵制等措施，加以防范与猜忌，反映出民族歧视与民族压迫。

第二，清朝是以少数民族满族统治全国的。为了防止汉族与边疆少数民族联合以反对其统治，因而在其边疆统治中，往往采取封禁、隔离与分而治之的措施。如严禁蒙、汉两族通婚，不准内地汉民出边到蒙古地区贸易、耕种，蒙古人不得学习汉族文化等。在新疆地区，清朝统治者制造汉回城并立，以作为隔离汉族与维吾尔族的手段。封禁、隔离措施还表现在同一民族内部，如在蒙古族的盟旗制度中，规定各盟旗之间均立鄂博，或建置卡伦，彼此不得逾越，众建以分其势，以达其分而治之目的。清政府还极力挑拨各民族以至同一民族内部的关系，造成民族之间的不和乃至相互冲突。乾隆四十六年（1781），甘肃撒拉族、回族的反清起义，就是由清政府挑拨伊斯兰教派的斗争而引出的结果。

第三，清政府的利用喇嘛教政策。在当时虽然顺应了蒙藏民族的信仰，密切了中央政府与蒙藏地区关系，但由于喇嘛教在蒙藏地区的盛行，不仅麻醉、腐蚀了广大蒙藏人民思想，使其逐渐丧失反抗现实统治的意志，而且由于清政府优宠喇嘛僧众与广建寺院，使蒙藏地区的僧侣势力恶性膨胀，不事生产和生育的喇嘛僧侣增多，而蒙藏民族的人口则日益减少。据清代档案记载："蒙族之弱，纲纪不立，唯佛教是崇，于是喇嘛日多，人丁日减，种类日衰。极其迷信之深，有渐趋于澌灭，势所至也"。㊷这与清朝利用喇嘛教政策直接相关。所以周恩来同志说："蒙古和藏这两个民族，在清朝的时候人口是减少了的"。㊸

---

① 《毛泽东选集》，第五卷第154页。

② 《清世宗实录》，卷107；《清高宗实录》，卷527。北京中华书局本，以下所引《实录》同。

③、④ 《清太祖武皇帝实录》，卷1，卷3，故宫博物馆铅印本。

⑤ 《清太宗实录》，卷9。

⑥ 17 祁韵士：《皇朝藩部要略》，卷1，序。

⑦ 《清太宗文皇帝圣训》，卷5。

⑧ 乾隆：《御制重修黄寺碑文》。见《日下旧闻考》，卷107，北京古籍出版社，第六册，第1788页。

⑨ 《清圣祖仁皇帝圣训》，卷57。

⑩ 温达：《亲征平定朔漠方略》，卷9，康熙四十七年殿刊本。

⑪ 《清世宗宪皇帝圣训》，卷35。

⑫、⑬、⑭、⑯、⑳、㊶、 《清高宗实录》，卷23，卷555，卷683，卷555，卷613，卷522。

⑮、㉔《清世宗实录》卷80，卷20。

⑱、㉚ 《清朝通典》，卷26，卷26。

⑲ 傅恒：《西域图志》，卷29。

㉑、㉖ 魏源：《圣武记》卷3，卷7。

㉒ 《热河志》，卷22，乾隆、《出古北口》。

㉓ 昭梿：《啸亭杂录》，卷10：《章嘉喇嘛》。

㉕ 《广南府志》（道光朝），卷2。

㉗ 《清史稿》，卷124。

㉘ 何秋涛：《朔方备乘》，卷10。

㉙ （嘉庆朝）《大清会典事例》，卷746。

㉛ 钟广生：《新疆志稿》，卷3。

㉜ 罗运治：《清高宗统治新疆政策的探讨》，台北里仁书局版，第370—396页。

㉝ 雍正：《御制善因寺碑文》。

㉞ 松筠：《西陲总统事略》，卷1，嘉庆十六年刻本。

㉟ 妙舟：《蒙藏佛教史》，第五编，第1章，第5节，上海佛学局铅印本。

㊱ 《列宁选集》，第2卷，第512页。人民出版社1979年版。

㊲、㊴、㊸ 《周恩来选集》，下卷，第262页，人民出版社1984年版。

㊳ 《列宁全集》，第20卷，第18—19页。

㊵ 同㊳书，第24卷，第296页。

㊷ 中国第一历史档案馆：《清朝理藩院档》，卷153。